

ВЗАЄМОВПЛИВ І ВЗАЄМОДІЯ ВЛАДНИХ СТРУКТУР, ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ

Наукові праці МАУП, 2008, вип. 3(19), с. 167–170

Однією з фундаментальних основ розвинених демократичних країн є вплив громадської думки на процес управління. Досліджується взаємодія і взаємовплив громадської думки та влади у процесі демократичних трансформацій суспільства, місце і роль громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень.

Сьогодні у країнах, що розвиваються в умовах демократичних трансформацій, беззаперечно існують свобода слова і плюралізм думок. Проте чи справді тільки саме існування громадської думки є показником демократичності політичної системи? Звичайно, ні. В основі сучасних демократичних систем лежить принцип залучення громадської думки до процесу державного управління та прийняття політичних рішень.

У науковій літературі проблема місця і ролі громадської думки в державному управлінні розроблена ще недостатньо. Фундаментальні дослідження в цій галузі подали такі вчені, як Б. А. Грушин, О. І. Иванов, В. Б. Житенев, Р. А. Сафаров, Ф. Х. Мухаметшинін, Р. Кульчер, С. Квятковський, В. Л. Осовський, А. А. Ручка та ін.

Проаналізуємо вплив громадської думки на процес управління в розвинених демократичних країнах та у країнах, що перебувають на стадії демократичних перетворень.

Розмежовуючи поняття “державна” і “громадянське суспільство”, ми не можемо провести чіткої межі, де закінчується перше і починається друге, позаяк не тільки громадянське суспільство впливає на загальнодержавні процеси, а й сама держава активно функціонує у сфері громадянського суспільства. Наприклад, такий інститут, як політична партія, одночасно належить як до структур громадянського суспільства, так і до одного з елементів державної влади, зокрема,

у випадку, коли завдяки своїй інтеграції до органів державної влади політичні партії починають виступати основними дійовими особами реалізації державної політики. Тому, досліджуючи характер і способи взаємозв'язків між державою і суспільством, маємо обов'язково долучати до кола наукового розгляду такі канали зв'язку, де державна влада взаємодіє із суспільством, але які не завжди є нормативно-визначеними.

Традиційне тлумачення демократії як такої форми правління, що реалізується в інтересах народу, передбачає існування цілої низки інститутів, завдяки яким народ отримує можливість справляти вплив на державну владу, її гілки та органи. Крім політико-правових інститутів представницької та безпосередньої демократії, ми практично завжди фіксуємо наявність зв'язку між загальними суспільними настроями та діями органів державної влади. При цьому деякі з органів державної влади зазнають більшого чи меншого впливу громадської думки, а також самі вчиняють вплив на її формування чи трансформацію. Скажімо, представницькі органи влади, зокрема парламенти, за своїм визначенням, передбачають чи не найвищий ступінь впливу громадської думки на процес свого функціонування, що виявляється не тільки під час виборів, а й в процесі їх повсякденної діяльності, коли вони стають своєрідним відбиттям тих змін, що відбуваються у суспільстві, чи намагаються ініціювати такі зміни у суспіль-

ній свідомості та громадській думці, які б сприяли підтримці запроваджуваної ними політики.

Значно менший вплив громадської думки спостерігається в діяльності органів виконавчої влади. Звісно, це не означає, що органи виконавчої влади можуть нехтувати пріоритетними інтересами народу, окремих суспільних верств. Мається на увазі лише те, що специфіка управлінської діяльності значною мірою пов'язана із раціонально визначеною сукупністю процедур, зміст яких зумовлюється критеріями ефективності.

Найменший вплив порівняно з усіма іншими гілками державної влади, як це представлено в класичній теорії розподілу влади, громадська думка має на судову владу. Спочатку подібний висновок виглядає цілковито виправданим як з теоретичного, так і з практичного погляду. Дійсно, якщо законодавча влада видає закони в інтересах народу (в цьому сенсі кожний закон є своєрідним оформленням виражених у громадській думці загальних цінностей, інтересів, пріоритетів та ін.), а виконавча влада займається їх реалізацією (у цій діяльності суспільна думка фактично є тією інстанцією, яка оцінює діяльність виконавчої влади і тому остання не може дозволити собі не брати до уваги домінуючі на рівні суспільної свідомості пріоритетні цінності та орієнтації), то діяльність судової влади часто окреслюється як суто “технічна” справа винесення рішень відповідно до закону. Але чи справді подібна модель судового арбітрування, коли судова влада бере до уваги виключно закон і розглядається виокремлено від суспільства, адекватно відбиває ті реалії, які ми спостерігаємо у функціонуванні всіх без винятку систем державної влади?

Громадська думка є складовою політичного процесу. Після розпаду Радянського Союзу розпочався процес творення нових політичних систем у колишніх пострадянських державах. Цей процес відбувається складно і суперечливо, що вимагає пошуку нових шляхів його оптимізації. Досвід сучасних демократичних політичних систем свідчить, що однією з фундаментальних основ, на яких побудовані ці системи, є суверенна громадська думка.

Система відносин владних структур, органів державного управління і громадської думки є одним із найважливіших показників суспільного розвитку і демократії. Відомо, що чим активніше і повніше влада дозволяє масам брати участь у суспільно-політичних процесах, тим вона більш демократична та ефективніша. Для того щоб оцінити реальну практику взаємодії громадської

думки та різних видів влади, російський вчений О. Іванов пропонує уявити крайні, або протилежні, типи такої взаємодії. Російський дослідник виокремлює два типи таких відносин: патерналістський і заснований на принципах соціального партнерства [1, 38].

Перший тип взаємовідносин притаманний тоталітарним і авторитарним режимам. При патерналізмі суб'єкт влади ототожнюється з батьком великої патріархальної сім'ї, який “по-батьківськи” піклується про своїх підлеглих, а ті, у свою чергу, зобов'язані відповідати йому “синівською” відданістю і слухняністю [2, 50]. Тут органи влади підкоряють собі майже цілком громадську думку. Оскільки найважливішою рисою доктрини патерналізму є декларування спільних наріжних інтересів правлячих і підлеглих, то існує лише одна загальнонародна громадська думка, яка цілком збігається за змістом з офіційною державною політикою та ідеологією. Ніякої іншої думки немає і не може бути. Якщо ж вона з'являється з якихось причин серед певних верств населення, то її або пригноблюють, або підкоряють офіційній, загальноприйнятій думці. Нормою практичної взаємодії владних структур і громадської думки є її ігнорування владою при прийнятті управлінських рішень або, у кращому разі, — імітація врахування і використання громадської думки. Подібний стиль сприйняття громадської думки авторитарними і тоталітарними режимами призводить до того, що сама громадська думка стає одноголосою та унітарною.

Інший тип взаємовідносин характерний для суспільних систем, що побудовані на принципах демократії. Тут владні структури і органи державного управління проголошують ідеологію соціального партнерства, за якою громадська думка має можливість виражати себе у різних формах. Більше того, демократичні режими створюють систему політичних, економічних, правових та інших гарантій вільного і реального функціонування громадської думки. Сама громадська думка в таких умовах стає плюралістичною: не тільки суспільство загалом, а й усі групи, верстви, спільноти отримують право вільно висловлювати своє ставлення до подій, що відбуваються у світі, власній країні, її окремих регіонах [1, 39]. Система соціального партнерства між владою і громадською думкою за сучасних умов має такі риси: вона дає можливість вирішувати суперечливі питання не шляхом страйків і на барикадах, а за столом переговорів, шляхом компромісу і взаємного погодження, урівноваження інтересів різних соціаль-

них груп населення. Нормою взаємовідносин владних структур і громадської думки є її врахування у процесах управління на всіх його стадіях. При цьому врахування громадської думки при прийнятті управлінських рішень носить не випадковий характер, а здійснюється цілеспрямовано і систематично.

Громадську думку досить часто визначають як різновид безпосередньої демократії. Безпосередня участь громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень відбувається під час проведення виборів і референдумів. На думку відомої західної дослідниці К. Давіша, “процес демократизації починається з проведення перших демократичних виборів, а потім закріплюється гарантіями політичних свобод і громадянських прав”. Практика проведення референдумів в Україні також не набула популярності. За роки незалежності було проведено лише два загальнонаціональні референдуми і жодного місцевого. Наприклад, у демократично показовій Швейцарії місцеві та загальнодержавні референдуми проводяться досить часто. У середньому тільки загальнонаціональні референдуми відбуваються тричі на рік. Що ж до місцевих референдумів, то, наприклад, у кантоні Во впродовж року їх проводиться близько десятка, а то і більше [2, 89]. Цікавим є досвід проведення референдумів у США. Тут упродовж 25 років не було проведено жодного загальнонаціонального референдуму, але на рівні штатів референдуми проводяться досить часто. Усі штати, за винятком штату Делавар, передбачають внесення поправок до конституцій штатів шляхом винесення якогось питання на всенародне голосування, а в 31 із 50 штатів допускають деякі інші типи і механізми референдуму [3, 21].

Окрім референдуму, в законодавстві та практиці зарубіжних країн є також інші форми прямої демократії, за допомогою яких громадська думка може залучатися до політичного управління. Так, наприклад, народне вето (його ще можна назвати референдумом, що відміняє прийняте рішення) — голосування виборців з метою ліквідації вже діючого закону або будь-якого іншого акта (Італія). Зустрічається, хоча і рідко, така форма змішаної демократії, як народний вибір. Виборцям дозволяється самостійно обрати із кількох запропонованих законів чи інших актів якийсь один варіант, що є, на їхню думку, кращим (Швейцарія). Конституції Іспанії (1978 р.) та Австрії (1920 р.) передбачають таку форму участі, як народна ініціатива — надане законом певній кількості виборців право запропонувати парламенту (або будь-якій

представницькій установі) прийняти, змінити або відмінити конституцію, закон чи будь-який інший акт.

При прийнятті політичних рішень органи державного управління повинні враховувати громадську думку, оскільки вона слугує джерелом важливої соціально-політичної інформації. Для того щоб отримати наукову інформацію, треба проводити постійний облік громадської думки. Реєстрації має підлягати вся сукупність відомостей, незалежно від того, чи є вони позитивні або негативні, висловлені більшістю чи меншістю, врегульовані чи не врегульовані законодавчо та ін. Облік громадської думки має проводитися послідовно і систематично. Важливим моментом є також те, що між обліком і використанням не повинно бути великих часових інтервалів, інакше може відбутися процес небажаної “емансипації” громадської думки від її носія.

Механізм використання даних громадської думки, що надійшли до суб’єктів управління для прийняття політичного рішення, простий лише на перший погляд. Здебільшого результати досліджень громадської думки ототожнюються з формулою комплексного прийняття рішень з практикою, яка більш притаманна безпосередній демократії (голосування, референдум). Досить часто можна почути запитання: “Чи врахував уряд цей факт у своїх політичних рішеннях?” або “Які можна навести конкретні приклади постанов, що спираються на результати опитувань громадської думки?” При цьому забувають або зовсім не звертають уваги на той факт, що справа не в простому використанні різних даних, оскільки політичне рішення не є сумою врахованих фактів [4, 98]. К. Кульчар зазначав: “якщо політична діяльність, пов’язана з виробленням цілей розвитку суспільства, не може тільки спиратися на наукові знання і має реалізовуватися з урахуванням громадської думки, то з цього ніяк не впливає, що рішення приймається просто відповідно до існуючої громадської думки, до побажань широкої (неспеціалізованої) громадськості” [5, 80].

Таким чином, знання, які надає громадська думка органам управління для прийняття політичних рішень, можна кваліфікувати як первинну, початкову інформацію. Без систематизації, логічного оброблення вона містить фрагментарні, описові відомості про сприйняття і бачення соціальними спільнотами тих чи інших процесів, явищ політичного життя. Наукове ж знання, на якому ґрунтується справді наукове управління, — це результат систематизації розрізнених даних з

виявленням закономірних зв'язків між фактами і подіями. Лише після такого оброблення громадська думка може надати органам управління інформацію, що має якості наукового знання.

Якою ж мірою державна влада спирається на громадську думку? Досвід розвинених країн свідчить, що участь громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень має забезпечуватися низкою демократичних гарантій: юридичними, політичними і суспільними.

Під юридичними гарантіями мається на увазі наявність правових норм, що встановлюють обов'язковість використання громадської думки органами державної влади. Передусім державні органи повинні своєчасно знайомити посадових осіб з інформацією, отриманою в результаті виявлення громадської думки. Носієм політичної гарантії є політичні партії. Статус політичних партій зобов'язує їх забезпечувати взаємодію державних органів і громадської думки.

Сутність суспільної гарантії зводиться до того, що громадська думка сама впливає на державні органи з метою реалізації ними пропозицій, ви-

мог, зауважень громадян. Це означає, що вся робота з обліку і використання громадської думки має здійснюватися в умовах гласності та публічності.

Важливим є створення законодавчої бази, яка б гарантувала обов'язкове систематичне вивчення громадської думки та зобов'язувала владні структури приймати рішення з урахуванням волі та інтересів громадськості.



Література

1. Барков В. Ю. Украина сегодня: политические, социальные и национальные детерминанты развития / НАН Украины; Ин-т философии им. Г. С. Сковороды. — К., 1998. — 196 с.
2. Батюк В. Еволюція концепцій міжнародної і національної безпеки // Спостерігач. — 1996. — № 25. — С. 2–13.
3. Бауман З. Индивидуализированное общество. — М.: Логос, 2002. — 325 с.
4. Бебик В. М. Основи теоретичної та практичної політології: Підручник. — К.: МАУП, 1994. — 121 с.
5. Бебик В. М. Друковані засоби масової інформації України // Політична думка. — 1994. — № 4. — С. 53–55.

Досліджено взаємодію і взаємовплив громадської думки та влади у процесі демократичних трансформацій суспільства, місце і роль громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень. На підставі вивчення та систематизації матеріалу зроблено такі висновки: 1) участь громадської думки в державному управлінні та прийнятті політичних рішень має забезпечуватися низкою демократичних гарантій: юридичними, політичними і суспільними; 2) лише після вивчення, систематизації та логічного оброблення громадська думка може надати органам управління інформацію, що має якості наукового знання і може бути використана у прийнятті управлінських та політичних рішень.

Исследовано взаимодействие и взаимовлияние общественного мнения и власти в процессе демократических трансформаций общества, место и роль общественного мнения в государственном управлении и принятии политических решений. На основании изучения и систематизации материала сделаны такие выводы: 1) участие общественного мнения в государственном управлении и принятии политических решений должно обеспечиваться рядом демократических гарантий: юридическими, политическими и общественными; 2) лишь после изучения, систематизации и логической обработки общественное мнение может предоставить органам управления информацию, которая имеет качество научного знания и применима в принятии управленческих и политических решений.

In the article researched influence and relations between public opinion and power in the process of democratic transformation of society, place and role of public opinion in state administration and acceptance of political decisions. On the basis of study and systematization of material an author came to the followings conclusions: 1) participation of public opinion in state administration and acceptance of political decisions must be provided the row of democratic guarantees: legal, political and public; 2) only after a study, systematization and logical treatment public opinion can give management organs information which has qualities of scientific knowledge that could be accepted to administrative and political decisions.

Надійшла 25 червня 2008 р.